



Borgeaud Avocats
Quai des Bergues 25
CH-1201 Genève
T. +41 22 346 62 78
riverains@borgeaud.biz
Associé responsable

Jean-Daniel Borgeaud
Avocat
Spécialiste FSA
en droit de la construction
et de l'immobilier

Association transfrontalière des communes riveraines de l'aéroport international de Genève (ATCR), Coordination régionale pour un Aéroport de Genève urbain, respectueux de la population et de l'environnement (CARPE) et Association des Riverains de l'Aéroport de Genève (ARAG)

INFORMATION DU 16 JANVIER 2023

Eléments essentiels du recours au Tribunal administratif fédéral contre les conditions d'exploitation de l'Aéroport international de Genève (AIG)

DECISION DU DETEC DU 17.11.2022 OBJET DU RECOURS

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a rendu le 17 novembre 2022 une décision¹ acceptant la requête de l'Aéroport international de Genève (ci-après: l'AIG ou l'Aéroport) déposée le 2 septembre 2019 de modification du règlement d'exploitation avec fixation du bruit admissible et d'approbation des plans, ceci malgré plus de 600 oppositions suscitées.

ENJEUX DE LA DECISION

L'enjeu de cette décision est la définition des modalités d'exploitation de l'Aéroport au moins pour la prochaine décennie. La décision entérine le développement important du trafic aérien et des nuisances engendrées intervenus depuis le début du 21^{ème} siècle et permet un accroissement du trafic dans une logique d'adaptation de l'infrastructure aéroportuaire et des conditions d'exploitation à une augmentation non jugulée du trafic aérien.

D'autres enjeux importants relèvent d'une limitation du trafic durant les heures de sommeil, à savoir celles impactant le plus la santé de la population, de l'absence de prise en considération sérieuse des politiques climatiques ou du fort impact de l'exploitation sur l'aménagement du territoire (inconstructibilité de terrains).

FIXATION DU BRUIT ADMISSIBLE ET DISPENSE D'ASSAINIR L'AEROPORT

La décision du DETEC de modification du règlement d'exploitation comporte comme élément essentiel la fixation du niveau du bruit admissible (au sens de l'art. 37a OPB²). Ce bruit admissible correspond à la fixation de l'enveloppe de nuisances admises pour l'exploitation. En principe une exploitation polluante doit respecter les valeurs limites d'immission (VLI) qui sont définies afin de protéger la population dans son bien-être et sa santé (art 15 LPE³).

L'exploitation de l'Aéroport ne respecte pas ces valeurs depuis longtemps. Son assainissement est obligatoire depuis 2001 avec une échéance pour y procéder fixée à 2016.

La décision du DETEC admet la demande de l'Aéroport d'être mis au bénéfice d'un allègement⁴ pour la fixation d'un bruit admissible à des valeurs nettement supérieures aux valeurs limites d'immission (VLI). Une telle demande correspond à une dispense de procéder à l'assainissement de l'Aéroport.

¹ La décision peut être consultée selon le lien Internet suivant :

https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/infrastruktur/aerodromes/aeroports-nationaux/aeroport-de-geneve/decisions_2022_geneve.html

² Ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB) (RS 814.41)

³ Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) (RS 814.01)

⁴ Cf articles 25 al. 3 LPE et 8 al. 2 OPB



Les courbes du bruit admissible approuvées dans la décision du DETEC d'une part d'entérinent juridiquement un niveau d'immissions sonores totalement excessif issu d'une croissance débridée depuis 2001 du nombre de mouvements d'avions - qui ont plus que doublés - et d'autre part de permettre un développement quantitatif supplémentaire par la projection 2022 d'un nombre important de mouvements supplémentaires.

Les **conséquences** sont multiples, par exemple.

- i) Une atteinte à la santé d'environ 30'000 personnes vivant dans le territoire pour lequel les valeurs limites d'immissions sont franchies, en particulier en affectant leur sommeil compte tenu de la croissance des mouvements d'avions durant les périodes nocturnes ou en impliquant de respirer un air chargé en particules fines.
- ii) L'inconstructibilité à des fins de logement d'une partie importante - de Versoix à Chancy - de la zone à bâtir de la rive droite du territoire genevois, pourtant exigu, bien que la pénurie de logements ne soit pas résorbée, alors qu'un des principes cardinaux de la politique fédérale en matière d'aménagement du territoire est la densification de la zone à bâtir pour éviter des déclassements, en particulier de terres agricoles.
- iii) Une contradiction flagrante avec les engagements climatiques de la Confédération et du Canton, en particulier ceux de l'Accord de Paris (Accord sur le climat) comportant l'obligation pour la Suisse d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 (art. 4) ou du fait de la loi fédérale adoptée en septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique prévoyant (art. 3 al. 3) une réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre (GES).

LE PLAN SECTORIEL DE L'INFRASTRUCTURE AERONAUTIQUE (PSIA)

Le Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) ne procède pas à une judicieuse pesée des intérêts entre l'exploitation de l'Aéroport et son impact sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement, en particulier pour les périodes nocturnes,

La courbe rouge "courbe PSIA à moyen terme" en coordination réglée représente uniquement le développement de l'Aéroport sans prise en compte des effets sur le territoire exposé au bruit. La prise en considération de cette dimension est renvoyée à plus tard, par le traçage d'une courbe de bruit orange appelée "courbe PSIA à long terme 2030" affectée de la valeur CC coordination en cours. Du fait du caractère non obligatoire de cette courbe orange PSIA long terme 2030 la fiche objet PSIA AIG ne procède pas à la pesée des intérêts concernés (art 3 al.1 LAT art 3 OAT) au stade de la planification sectorielle (art. 13 al. 1 LAT), ce qui constitue une violation de l'obligation d'aménager le territoire (art. 2 al. 1 LAT).

La fiche du PSIA relative à l'Aéroport international de Genève ainsi que la décision attaquée retiennent les intérêts économiques d'un aéroport national sans prendre en considération dans une pesée globale les autres intérêts publics, en particulier ceux de protection de la population des territoires exposés au bruit, ce qui a été sanctionné par un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 septembre 2021 (ATAF 2021 11/21, A-3484/2018) relativement à l'aéroport de Zurich.



DEPLOIEMENT D'UNE POLITIQUE DE MOBILITE POUR L'AEROPORT INTEGRANT SON IMPACT SUR LA SANTE DES POPULATIONS, SUR LE TERRITOIRE ET LE CLIMAT

L'assainissement de l'exploitation de l'Aéroport (art. 12 al. 1 let. c LPE)⁵ intervient par une limitation des émissions issue de "prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation" intégrées dans une décision comme celle rendue par le DETEC le 17 novembre 2022.

Ce sont ces prescriptions issues d'une analyse fine du type de trafic (importance économique, pour la Genève internationale ou low cost), en particulier selon les tranches horaires, qui permettront de définir des conditions d'exploitation compatibles avec le principe de limitation des émissions.

Le principe de la proportionnalité implique d'appréhender les différentes mesures permettant de réaliser l'assainissement dans un examen du rapport coût-utilité⁶. Il convient de procéder à l'examen du caractère "*réalisable sur le plan de la technique et de l'exploitation et économiquement supportable*".

BRUIT NOCTURNE

Le bruit nocturne représente 11'000 mouvements par an, soit en moyenne, 30 mouvements par nuit ou un vol toutes les 4 minutes entre 22h et 24h, toutes les nuits, ceci sans même prendre en considération le nombre important de mouvements intervenant durant l'heure de sommeil comprise entre 6h et 7h selon les recommandations de la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) dans son rapport de 2021.

Un arrêt du Tribunal administratif fédéral du 7 septembre 2021 (ATAF 2021 11/21, A-3484/2018) relatif à l'Aéroport de Zurich a tranché qu'il était nécessaire de coordonner l'intérêt à une (meilleure) protection contre le bruit et les intérêts économiques à l'exploitation durant les heures nocturnes (consid. 32–33 et 35).

Précédemment, le Tribunal fédéral a relevé dans son arrêt relatif à l'Aéroport de Zurich du 22 décembre 2010 (1C_58/2010, ATF 137 II p. 58) que la valeur limite d'immission de jour globale pour la tranche horaire de 6h-22h violait les exigences posées aux articles 15 LPE et 13 al. 2 LPE, car elles ne correspondaient pas à l'exigence que "*les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être*" (art. 15 LPE) et ne tenaient pas compte "*de l'effet des immissions sur des catégories de personnes particulièrement sensibles telles que les enfants, les malades, les personnes âgées et les femmes enceintes*" (art. 13 al. 2 LPE).

Conformément à cet arrêt, dans son rapport de 2021, la Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB) a recommandé, spécifiquement pour le bruit issu du trafic aérien, l'instauration d'une valeur limite supplémentaire pour l'heure comprise entre 6h et 7h.

Conformément au principe de prévention, il convient de tenir compte de cette problématique en n'aggravant pas la situation après 22h.

D'un point de vue méthodologique, le cadastre de bruit de 2009 indique que, pour les grands avions, la charge sonore est appréhendée par une moyenne diluée sur les 16 heures entre 6h et 22h (p. 26). Avec cette méthode, il n'y a pas d'identification possible de l'intensité des nuisances subies par une population résidente pour les tranches horaires affectant une vie personnelle et familiale en début de matinée dès 6h ou en fin de journée et début de soirée ; l'intensité de la

⁵ Art. 12 al. 1 let. c LPE « les émissions sont limitées par l'application des prescriptions en matière de trafic ou d'exploitation. »

⁶ Favre, Les aspects spécifiques et la protection contre le bruit en matière d'assainissement in DEP (droit de l'environnement dans la pratique) 2003, p. 507 ss ; à ce sujet p. 522



charge sonore à ces moments-là de la journée étant compensée par les heures creuses selon la méthode utilisée.

LE SYSTEME DES QUOTAS PREVU PAR LA MODIFICATION DU REGLEMENT D'EXPLOITATION NE PERMET PAS DE LIMITER AVEC EFFICACITE LES NUISANCES APRES 22H

L'objectif du système de quotas prévu par la modification de l'art. 2 du règlement d'exploitation est présenté (p. 64 et 65 décision DETEC) ainsi : "*ce système a pour but non pas de permettre des décollages après 22h, mais, au contraire, de limiter les décollages après 22h, de sorte à tendre vers le respect des VLI et, à tout le moins, à réduire le bruit durant les deux premières heures de la nuit*".

Les recourants partagent cet objectif. Cependant, en examinant le détail des modalités mises en place, on réalise que le système n'offre aucune garantie d'efficacité dans la limitation des vols après 22h et risque au contraire de les valider. Les problèmes sont nombreux :

- L'absence de précision quantitative sur les quotas.
- Les atterrissages ne sont pas pris en considération alors qu'ils jouent un rôle significatif sur la charge sonore durant la tranche horaire nocturne.
- Les critères de distribution des quotas prenant en compte globalement le volume des décollages prévus après 20h (et non pas 21h) et non individuellement sur l'année par décollage planifié. Le résultat risque d'être que, pour certains décollages systématiquement en retard, la compagnie bénéficiera des quotas générés par les décollages intervenant régulièrement avant 22h. Les bons élèves généreront des quotas dont bénéficieront les mauvais pour ne pas améliorer leur situation.

Des demandes d'améliorations ont été suggérées comme le fait de prévoir un nombre dégressif de quotas et de les rattacher à une destination précise plutôt qu'à une enveloppe générale.

L'effectivité du système de réduction des vols nocturnes dépend non seulement du volume de quotas attribués pour des décollages indolores, sans conséquence financière, intervenant après 22h, mais également de la précision des modalités financières.

Celles prévues ne sont pas chiffrées, ce qui ne garantit guère l'effectivité du système et est contraire à l'arrêt du 22 décembre 2010 relatif à l'Aéroport de Zurich (ATF 137 II 58).

Le système de quotas présenté comme une mesure majeure de réduction des nuisances nocturnes en vue d'atteindre la courbe PSIA long terme 2030 est insatisfaisant et très lacunaire, ne correspondant pas aux exigences jurisprudentielles, aux principes de prévention, aux limitations préventives des émissions, et à l'effectivité des modalités de limitation des nuisances d'un aéroport soumis à assainissement.

DES VOLS LONG-COURRIERS SUPPLEMENTAIRES APRES 22H, DOIVENT ETRE CONDITIONNE AU RESPECT DES VALEURS LIMITES D'IMMISSIONS

Les valeurs limites d'immissions au-delà de 22h sont largement franchies avec un impact fort sur la santé de la population, son sommeil et l'aménagement du territoire. Aussi, le critère pour autoriser trois vols long-courriers supplémentaires hebdomadaires, ou d'autres départs après 22h, doit être le respect des valeurs limites d'immissions et absolument pas le respect des courbes de bruit admissible qui intègrent pour ces tranches d'horaire des allègements au regard de l'assainissement auquel doit procéder l'Aéroport.

L'opposition des recourants ne relève pas du principe d'une programmation très ponctuelle d'un vol long-courrier après 22h s'il est démontré d'une part l'impossibilité de le programmer avant et d'autre part l'importance de ce vol au regard de la vocation internationale de l'Aéroport. Le



problème relève de l'absence de mesure de réduction de la charge sonore en contrepartie de cette augmentation compte tenu du franchissement manifeste des valeurs limites d'immissions.

L'OPTIMISATION DU POTENTIEL D'UTILISATION DES INFRASTRUCTURES AEROPORTUAIRES PAR LA CONSTRUCTION D'UNE SORTIE DE PISTE RAPIDE ET LA LEVEE DE CERTAINES RESTRICTIONS A L'USAGE ACCRU DES POSTES DE STATIONNEMENT NE DOIT PAS GENERER UNE AUGMENTATION BRUIT NOCTURNE

La décision du DETEC dans sa dimension d'approbation des plans prévoit la réalisation d'une nouvelle sortie rapide et de l'usage accru des postes de stationnement pour développer et optimiser le potentiel d'utilisation des infrastructures aéroportuaires. Ces adaptations ne sont pas en elles-mêmes problématiques tant qu'elles ne contribuent pas à aggraver l'impact sur la charge sonore, en particulier durant des périodes sensibles.

Dans une telle situation, à ce stade, il convient d'appliquer les valeurs de la CFLB⁷ dans son rapport de 2021 et d'exclure dans une charge l'utilisation de la nouvelle sortie rapide et de l'usage accru des postes de stationnement visant à développer et optimiser le potentiel d'utilisation des infrastructures aéroportuaires, avant 7h le matin en semaine, avant 8h les samedis et dimanches et après 22h tous les jours de la semaine compte tenu du franchissement avéré des VLI et du principe de prévention.



Jean-Daniel Borgeaud

⁷ La Commission fédérale pour la lutte contre le bruit (CFLB)